

La citoyenneté européenne et le déficit démocratique The European Citizenship and the Democratic Deficit

Ira E. Stüttler

Volume 28, numéro 3, 1997

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703775ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703775ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Stüttler, I. E. (1997). La citoyenneté européenne et le déficit démocratique.
Études internationales, 28(3), 535–568. <https://doi.org/10.7202/703775ar>

Résumé de l'article

The European citizenship and the democratic deficit are at the heart of the ongoing discussion about the European integration. Critics think that the possibility for the citizens to participate in the decision making process of the EU is not sufficient. In order to shed some light on this matter, the two concepts are examined under their different aspects. We emphasize not only their place in the larger context of the integration and the political situation in Europe but also the link between the two notions. This allows the conclusion that the European citizenship, because of its flexible and innovative character, should be the starting point in the search of an answer to the democratic deficit.

La citoyenneté européenne et le déficit démocratique

Ira E. STÜTTLER*

ABSTRACT — *The European Citizenship and the Democratic Deficit*

The European citizenship and the democratic deficit are at the heart of the ongoing discussion about the European integration. Critics think that the possibility for the citizens to participate in the decision making process of the EU is not sufficient. In order to shed some light on this matter, the two concepts are examined under their different aspects. We emphasize not only their place in the larger context of the integration and the political situation in Europe but also the link between the two notions. This allows the conclusion that the European citizenship, because of its flexible and innovative character, should be the starting point in the search of an answer to the democratic deficit.

À l'approche de la fin des années 1990, l'intégration européenne semble être confrontée à une certaine impasse. Après l'intérêt, la passion, voire l'euphorie pour le projet de l'Europe 1992, le désenchantement est venu avec le résultat de ce même projet : le traité de Maastricht et les difficultés concernant son implantation ont conduit à une remise en question de l'objectif et de l'ampleur de l'intégration européenne de telle sorte que l'on commence à sentir un « europessimisme ».

Dans la foulée des discussions « post-maastrichiennes », de nombreuses questions ont été soulevées. Ces débats tournent souvent autour de certains mots-clés qu'on avait vite trouvés pour réduire la complexité du processus d'intégration à des concepts plus accrocheurs : mais qu'il s'agisse de l'approfondissement ou de l'élargissement, que l'on parle de l'Europe à plusieurs vitesses ou de l'Europe à géométrie variable, chaque fois, on fait abstraction du contexte plus large et on isole des questions précises des autres problèmes qui se posent. Par conséquent, on ne peut donner que des réponses partielles.

Dans ce travail, nous examinerons deux de ces mots-clés qui reviennent régulièrement dans les débats sur l'avenir de l'Union européenne. Le premier, la citoyenneté européenne, a été introduit par le traité de Maastricht et surprend peut-être par son audace. Le deuxième, le déficit démocratique, a été invoqué pour expliquer le manque d'intérêt de ces nouveaux « citoyens européens » par rapport aux institutions européennes. Les deux concepts mettent ainsi l'accent sur la population de l'Union européenne (UE) et c'est dans cela que réside leur complexité. Pour mieux les saisir, nous voulons tenter de définir et de démontrer chacun de ces deux concepts. À partir de ces observations, nous

* Étudiante à la maîtrise en relations internationales, Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval, Québec.

mettrons en relation la citoyenneté avec le déficit démocratique et présentons quelques réflexions quant à leur rôle dans l'avenir. Pour éviter d'isoler les deux concepts de l'environnement général, nous essaierons d'établir des liens avec d'autres questions de l'intégration européenne et nous chercherons à illustrer les parallèles qui peuvent exister avec les situations internes des États.

I – Cadre théorique

Pour commencer, il convient de jeter les bases théoriques du lien entre la citoyenneté et la démocratie en s'interrogeant sur leur origine. En effet, on pourrait soutenir qu'au début de l'organisation politique de l'humanité, la citoyenneté et les droits qui y sont associés étaient le privilège d'une élite ou d'un groupe donné. On peut mentionner les cités grecques, qui se basaient sur le critère du statut social, et on peut également mentionner les États européens, dans lesquels le droit de vote était réservé aux hommes jusqu'au début du siècle. La démocratisation de l'organisation politique impliquait l'élargissement de tous les aspects de la citoyenneté (et donc de la participation à la prise de décision) à toute la population et l'égalisation des citoyens dans leurs droits, sans égard à leur statut social, leur richesse ou leur sexe¹. Cela nous permet d'en déduire que la citoyenneté européenne a introduit un nouvel aspect démocratique dans le cadre de l'UE. Car si les citoyens étaient définis en fonction des États membres auparavant, la citoyenneté a établi un nouveau statut qui est le même pour tous, quelle que soit leur citoyenneté nationale. Ce statut leur confère des droits égaux dans les domaines précisés par les traités.

Historiquement, l'élargissement de la citoyenneté à un nombre plus grand de participants a causé la transformation du processus de la prise de décision. Car s'il était possible qu'un nombre restreint de citoyens participe directement aux consultations et aux décisions, ceci n'est pas praticable avec un grand nombre d'intervenants. La solution a été trouvée grâce à l'idée de la représentation des citoyens. Contrairement à la démocratie directe, où les citoyens sont personnellement impliqués dans le processus politique, les décisions sont prises par les représentants (élus) dans le cas de la démocratie représentative². Ainsi, les régimes politiques des pays membres de l'UE sont tous basés sur la représentation des citoyens. La différence de ces régimes politiques réside dans la forme exacte de la participation des citoyens aux processus politiques et dans leur représentation dans les institutions. Il n'existe pas de modèle unique, ce que l'on peut facilement observer en comparant, par exemple, le système politique de la France à celui de la Grande-Bretagne. Dans le cas de l'UE, la situation se présente donc comme suit : bien que la citoyenneté européenne soit associée au droit de participation, rien ne peut être

-
1. Ulrich K. PREUSS, « Two Challenges to European Citizenship », *Political Studies*, vol. 44, n° 3, 1996, pp. 535-540 ; Brigitte BOYCE, « The Democratic Deficit of the European Community », *Parliamentary Affairs*, vol. 46, n° 4, oct. 1993, p. 459.
 2. Robert A. DAHL, « A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, vol. 109, n° 1, Spring 1994, pp. 25-26.

conclu quant à sa forme exacte. Car la représentation des citoyens dans les institutions de l'UE peut être garantie par différentes façons. Le nombre élevé de citoyens européens et la complexité des sujets imposent pourtant certaines contraintes.

Dahl en a conclu sur un paradoxe : dans les systèmes politiques plus petits, les citoyens peuvent participer extensivement à des décisions qui n'ont pas beaucoup d'importance, mais rarement sur des décisions très importantes³. Les systèmes politiques plus grands, par contre, sont plus en mesure de trouver des solutions dans des domaines très importants, mais la participation et l'influence des citoyens y sont réduites. Cela s'applique parfaitement à l'UE : les citoyens peuvent probablement mieux participer à la prise de décision sur le plan de leurs États, mais dans beaucoup de cas, ces derniers n'ont plus la capacité d'agir. D'autre part, l'UE est souvent mieux placée pour introduire des mesures effectives, mais la participation des citoyens y est très limitée. Ce paradoxe ne permet toutefois pas de conclure que la participation actuelle de la population au niveau de l'UE ne pourrait pas être améliorée.

Un lien théorique peut donc être établi entre les concepts de la citoyenneté et de la démocratie⁴. Dans le contexte de l'Union européenne, il faut cependant faire une distinction entre la citoyenneté européenne et le déficit démocratique. La citoyenneté a été introduite par le traité de Maastricht et représente donc maintenant une réalité à laquelle seront confrontés les futurs décideurs. De plus, elle suppose une intégration positive : ce n'est pas un obstacle qui a été enlevé mais il s'agit de l'introduction d'une nouvelle situation. Le déficit démocratique, par contre, ne peut guère se baser sur un article précis du traité de Maastricht. D'abord, il fait référence à un ensemble de processus et d'institutions. De plus, s'agissant d'un déficit, il évoque un défaut et est associé à une intégration négative : l'abolition de cet obstacle conduirait à une plus grande intégration des États membres.

A — État ou organisation internationale ?

Sur le plan théorique, l'Union européenne est le sujet de discussions ferventes entre ceux qui soutiennent que l'intégration européenne a atteint un stade tel qu'on peut la comparer sous beaucoup d'aspects aux États existants et ceux qui voient plus de parallèles avec une organisation internationale, certes mieux structurée et plus contraignante, mais basée sur une coopération volontaire d'États souverains⁵. Par conséquent, ces approches se basent soit sur la politique comparée, soit sur la théorie des relations internationales et considè-

3. R. DAHL, *op. cit.*, p. 28.

4. Charles TILLY, « The Emergence of Citizenship in France and Elsewhere », in Charles TILLY (dir.), *Citizenship, Identity and Social History*, Cambridge, University of Cambridge, 1996, (International Review of Social History Supplement 3), pp. 233-234.

5. Simon HIX, « The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics », *West European Politics*, vol. 17, n° 1, jan. 1994, pp. 1-30 ; Andrew HURREL et Anand MENON, « Politics Like Any Other? Comparative Politics, International Relations and the Study of the EU », *West European Politics*, vol. 19, n° 2, April 1996, pp. 386-402.

rent, comme on le verra, la citoyenneté et le déficit démocratique sous un autre angle.

1. Caractéristiques d'un État

La citoyenneté européenne et l'introduction de plus d'aspects démocratiques au niveau de l'UE correspondent à un certain « court-circuitage » des États membres. En effet, le lien indirect entre les citoyens et les institutions européennes par la citoyenneté des États est remplacé (du moins à la surface) par un lien direct entre les citoyens européens et l'UE. Le déficit démocratique, quant à lui, se réfère à la chaîne indirecte entre l'UE en tant qu'organisation d'États démocratiques et les citoyens qui y participent par le biais des élections démocratiques de leurs gouvernements. L'abolition de ce déficit veut s'attaquer à cet éloignement et garantir une meilleure représentation des citoyens au niveau européen. Or, l'existence d'un lien immédiat entre la population et des institutions est l'une des caractéristiques des États et distingue ces derniers des organisations internationales « classiques », où la participation est restreinte aux États.

De plus, on rencontre les concepts de la citoyenneté et de la démocratie exclusivement à l'intérieur des organisations étatiques. Il n'existe pas de citoyenneté onusienne, et il semble que l'OMC n'ait pas encore été confrontée à un déficit démocratique. Le fait que l'on ait introduit une citoyenneté européenne et que les institutions européennes soient confrontées à un déficit démocratique pourrait donc être interprété comme une « étatisation » de l'Union européenne.

Mais l'UE ressemble-t-elle vraiment à un État ? Une citoyenneté et des structures démocratiques à elles seules ne suffisent pas. L'UE n'exerce pas les pouvoirs traditionnellement associés à des États. Par exemple, elle ne possède pas de pouvoir de coercition, ce qui se voit entre autres dans l'absence d'une police européenne. Elle ne détient pas non plus de territoire propre mais seulement la somme des territoires de ses États membres. Bien que la citoyenneté européenne établisse un lien plus direct entre la population et les institutions européennes, ce lien reste relativement peu important comparé à celui existant entre les citoyens et les États, à cause du pouvoir relatif de ces derniers.

2. Caractéristiques d'une organisation internationale

La citoyenneté et la démocratie dans le contexte de l'UE possèdent une caractéristique particulière : elles ne se substituent aucunement aux institutions étatiques mais se veulent complémentaires à ces dernières. Cela est évident en ce qui concerne la citoyenneté européenne puisqu'elle ne remplace pas les citoyennetés des États membres. Au contraire, elle découle des citoyennetés étatiques et serait plutôt une « enjolivure » de celles-ci. De même, les aspects démocratiques de l'UE, tels que les élections du parlement européen (PE), ne remettent pas en cause le régime démocratique des États membres. Certes, la coexistence des institutions européennes avec celles des États mem-

bres doit être organisée, mais les critères démocratiques s'appliquent à la totalité des processus politiques comme c'est déjà le cas à l'intérieur des États, par exemple en ce qui concerne les provinces ou les municipalités. Une « démocratisation » de l'UE n'annule donc pas la nécessité d'institutions démocratiques à l'intérieur des États membres.

Un aspect qu'il est important de souligner est le pouvoir qu'ont les États membres sur la citoyenneté et le déficit démocratique. L'introduction de la citoyenneté européenne a été rendue possible seulement grâce à la volonté des États membres. Certes, il y a eu d'autres instances impliquées, mais la décision finale incombait au Conseil, qui, d'ailleurs, garde le pouvoir de décider à ce sujet dans l'avenir (art. 8E). De même, la démocratisation des institutions européennes, telle que les élections directes du parlement européen, dépendait et continue à dépendre des États membres, ce qui rapproche l'UE d'autres organisations internationales.

Finalement, on peut illustrer le caractère intergouvernemental de l'UE à l'aide du fait que l'UE se base sur des traités internationaux signés et ratifiés par les États membres. Ces derniers gardent toujours (du moins théoriquement) le droit de quitter l'UE. Ainsi, la citoyenneté européenne et des principes démocratiques de l'UE ne sont pas « inévitables » pour les États. En cas de désaccord, ces derniers auront toujours le dernier recours d'un retrait de l'UE.

Néanmoins, l'UE diffère d'autres organisations internationales en ce qu'elle a acquis une autonomie relativement grande par rapport à ses États membres. Le pouvoir que ces derniers ont sur les activités de l'UE est souvent plus théorique que pratique. Cela s'explique, entre autres, par les limites dans les ressources des États et leur incapacité de contrôler toutes les décisions prises par les institutions européennes et par des procédures telles que le vote basé sur la majorité⁶.

Enfin, le fait même que des principes démocratiques soient exigés au niveau supraétatique place l'UE dans un contexte très différent des relations interétatiques « traditionnelles ». Car en partant d'un paradigme réaliste des relations internationales, tous les États sont souverains, et il n'existe aucune nécessité de démocratie entre États. Ce caractère « anarchique » des relations internationales est toutefois très réduit dans le contexte et dans l'ampleur de la coopération entre les États membres de l'UE.

B — Spécificité de l'Union européenne

L'UE n'est donc ni un État ni une organisation internationale comme les autres. Cela ne signifie pas nécessairement que l'UE soit un cas à part, auquel aucune analyse traditionnelle ne pourrait être appliquée. Car en fait, tous les États et toutes les organisations internationales comportent des particularités. Pour cette raison, il est plus intéressant de partir d'une formulation positive :

6. Paul PIERSON, « The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis », *Comparative Political Studies*, vol. 29, n° 2, Avril 1996, pp. 123-163.

certain aspects de l'Union européenne ressemblent à un État, d'autres à une organisation internationale. Au lieu d'exclure les deux approches susmentionnées et d'en chercher une nouvelle, il faudrait ainsi se baser soit sur la politique comparée soit sur les relations internationales, en fonction de l'aspect que l'on examine⁷. C'est dans cela que réside la spécificité de l'UE.

Pour les concepts de la citoyenneté et de la démocratie au sein de l'UE, on peut en déduire qu'ils s'apparentent aux concepts utilisés dans le contexte des États, qui sont d'ailleurs à leur origine. Mais il ne faut pas perdre de vue que l'Union européenne n'a pas les pouvoirs d'un État mais qu'elle a plus de pouvoir qu'une organisation internationale.

Reste la question de savoir si l'intégration européenne équivaut nécessairement à une étatisation de l'UE. Si tel était le cas, on serait confronté à un paradoxe : puisque l'intégration européenne remet en question les États qui ne sont plus capables de réagir adéquatement aux défis qui se posent, l'UE subirait des interrogations semblables si elle était bâtie sur le même modèle. Si, par contre, l'intégration européenne est comprise comme une nouvelle forme d'organisation politique, elle pourrait servir de modèle pour une réponse plus efficace aux défis actuels, comme le chômage ou la redistribution des richesses. Dans un tel contexte, la citoyenneté européenne et les processus démocratiques de l'UE seraient nécessairement innovateurs.

II – La citoyenneté européenne

Comme on vient de le voir, la citoyenneté européenne n'est pas une copie parfaite des citoyennetés des États. Par ailleurs, le traité de Maastricht parle plutôt de la citoyenneté de l'Union pour indiquer la différence⁸. C'est pour cela qu'il convient d'examiner d'abord la signification et la définition de la citoyenneté européenne avant de s'interroger sur quelques-unes de ses implications.

A — Définition

Même si le concept de citoyenneté européenne a été introduit par l'article 8 du traité de Maastricht, certains de ses aspects existaient déjà auparavant. Par exemple, la Cour de justice des Communautés européennes avait établi dès 1963 que le droit européen s'applique non seulement aux États membres mais aussi aux citoyens de ces États. De même, la libre circulation des travailleurs prévue par l'article 48 du traité CEE avait été étendue aux étudiants et aux retraités en 1990⁹. Par conséquent, l'article 8A du traité de Maastricht,

7. S. HIX, *op. cit.*, p. 23 ; Thomas RISSE-KAPPEN, « Exploring the Nature of the Beast : International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 1, March 1996, p. 62.

8. Une distinction est assez nette en allemand, où l'on oppose « Staatsbürgerschaft » à « Unionsbürgerschaft ».

9. Pascal FONTAINE, *L'Europe des citoyens*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993, (Documentation européenne), pp. 10-11, 33, 38.

qui établit la libre circulation des citoyens européens sur le territoire des États membres, n'introduit pas vraiment un droit nouveau, mais il le situe dans le contexte de la citoyenneté européenne. La complexité introduite par le traité de Maastricht s'illustre dans le fait que la définition de la citoyenneté européenne ne se limite pas à l'article 8¹⁰.

Il faut mentionner en outre qu'actuellement, un aspect important de la citoyenneté, c'est-à-dire l'abolition des frontières intérieures, est confié à un cadre non communautaire, l'accord de Schengen. Même si les signataires de cet accord sont tous des membres de l'UE, ce ne sont pas tous les États membres qui l'ont signé. Il existe donc un écart entre « Schengenland » et l'UE.

1. Acquisition de la citoyenneté européenne

L'alinéa 1 de l'article 8 du traité de Maastricht stipule qu'« est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre ». Il s'ensuit qu'on ne peut pas être citoyen européen sans être citoyen d'un État membre. De plus, l'acquisition de la citoyenneté européenne reste dans le pouvoir des États, car ces derniers peuvent accorder les citoyennetés étatique et européenne en même temps¹¹.

Il est curieux que les États membres de l'UE établissent une sorte de double citoyenneté européenne et étatique puisqu'en général, les efforts des pays vont plutôt dans la direction d'une abolition des citoyennetés multiples. D'autre part, il existe déjà une forme de double citoyenneté à l'intérieur des fédérations, où l'on parle des citoyens des provinces. Dans ce cas, la citoyenneté provinciale découle de la citoyenneté étatique et elle est établie en fonction du lieu de résidence¹². Il en résulte la possibilité d'une sorte de triple citoyenneté européenne, étatique et provinciale. Les trois sont pourtant compatibles, parce qu'elles sont définies par rapport à un seul et même point de référence, c'est-à-dire les États.

Si donc la citoyenneté européenne dépend des citoyennetés des États, il convient d'évoquer très brièvement la question de l'acquisition de la citoyenneté dans les États membres de l'UE. Or, le principe qui y est appliqué est surtout celui du *jus sanguinis*, ce qui équivaut à des restrictions dans l'admission de nouveaux citoyens européens¹³.

10. Pour un aperçu du développement de la citoyenneté européenne, voir Rey KOSŁOWSKI, « Intra-EU Migration, Citizenship and Political Union », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 3, September 1994, pp. 387-389. Pour le rapport Adonnino, qui a été important dans ce contexte, voir COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « L'Europe des citoyens. Rapports du comité ad hoc », *Bulletin des Communautés européennes. Supplément* 7/85.

11. On observera que le traité de Maastricht parle de la « citoyenneté » de l'Union mais de la « nationalité » d'un État membre. On pourrait y voir une référence au caractère « non national » de l'UE par opposition au caractère « national » des États membres.

12. On pourrait par contre comparer l'alinéa 1 de l'article 8 du traité de Maastricht à l'article 43 de la Constitution de la Suisse. Cet article stipule que « tout citoyen d'un Canton est un citoyen suisse ». Mais l'article 44 définit que la législation fédérale spécifie les conditions de l'acquisition et de la perte de la citoyenneté suisse, tandis que dans le cadre de l'UE, ces pouvoirs appartiennent aux États membres.

13. R. KOSŁOWSKI, *op. cit.*, pp. 370-372.

2. Droits politiques

Sans doute la plus grande innovation introduite par le traité de Maastricht dans le contexte de la citoyenneté est le droit de vote et l'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales et européennes dans l'État membre où ils résident (article 8B). À cet égard, tout citoyen européen a ainsi les mêmes droits que les ressortissants d'un État donné. Remarquons pourtant que des dispositions dérogatoires sont possibles si elles peuvent être justifiées, ce qui signifie que les États membres n'ont pas abandonné tout pouvoir et qu'ils gardent une marge de manœuvre considérable. Néanmoins, l'article 8B a un impact direct sur les États membres, car la participation des citoyens à leur vie politique est, dans ces deux cas concrets, étendue à des gens avec lesquels ils ne possèdent, par ailleurs, aucun lien de citoyenneté ou d'appartenance.

L'article 8C introduit une innovation semblable, mais sur le plan externe cette fois. En général, la citoyenneté n'est pas limitée aux relations entre les citoyens et les institutions étatiques sur le territoire d'un pays donné, mais elle établit également un lien entre le pays et le citoyen quand ce dernier se trouve sur le territoire d'un autre État. L'article 8C reprend cette idée puisqu'il stipule que les citoyens européens sont couverts par la protection diplomatique des ambassades des autres États membres dans les pays où leur État n'est pas représenté¹⁴. L'originalité provient du fait que les États acceptent ainsi de venir en aide à des gens qui sont théoriquement des « étrangers ». On observera cependant qu'il n'est pas question d'une protection fournie par les délégations que l'UE a établies dans plusieurs pays étrangers.

En outre, le traité de Maastricht définit à l'article 8D le droit de pétition des citoyens européens devant le parlement européen et il introduit un médiateur pour faciliter le recours des citoyens contre les institutions européennes.

3. Droits économiques

Déjà les articles 48 et 59 du traité de Rome de 1957 ont introduit la libre circulation des travailleurs et la libre prestation des services dans tous les États membres de la CEE. Pour que ces droits deviennent effectifs, il a pourtant fallu que les obstacles liés à la reconnaissance des diplômes et des formations soient abolis. Et en effet, des directives, basées sur la confiance mutuelle et sur la présomption de l'équivalence dans les formations, ont fait en sorte qu'actuellement les citoyens européens peuvent travailler dans tous les pays membres de l'UE sans être confrontés à des obstacles majeurs. Cette liberté de travailler est complétée et accompagnée par d'autres mesures : par exemple, la charte

14. L'article 8C stipule également que les règles pour cette protection sont définies par les États, qui doivent engager des négociations internationales [sic] en vue d'assurer la protection. Là aussi, les États gardent donc encore des pouvoirs importants.

européenne des droits sociaux fondamentaux définit les droits dont tout citoyen européen devrait bénéficier¹⁵.

Il existe pourtant une importante exception dans ce contexte : l'alinéa 4 de l'article 48 du traité de Rome stipule que la libre circulation des travailleurs n'est pas applicable aux emplois dans l'administration publique. Cette restriction est cependant atténuée par le fait que selon la Cour de justice, elle concerne seulement l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux des États. Et les États ont effectivement commencé à admettre les citoyens d'autres États membres à l'administration publique dans certains secteurs, par exemple l'enseignement, ce qui a été encouragé par la Commission¹⁶.

Remarquons qu'une discrimination fondée sur le pays d'origine existe même au sein des institutions européennes puisque les postes y sont souvent attribués sur la base de la citoyenneté des États membres. Bien que l'on puisse l'expliquer par la volonté de garantir un équilibre entre les ressortissants des différents pays, on pourrait remettre en question le bien-fondé d'une telle politique d'embauche dans le contexte de la citoyenneté européenne.

4. Droits de la personne et obligations

Il n'existe pas de catalogue des droits de la personne dans les traités constitutifs de l'UE. La garantie de ces droits est plutôt confiée aux États membres, et le traité de Maastricht se contente d'un renvoi général au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans son préambule. Actuellement, des discussions sur une adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme persistent, et la Cour de justice devra se prononcer à ce sujet¹⁷. Quel que soit son jugement, plusieurs pays, soucieux de maintenir leurs pouvoirs, estiment qu'une telle adhésion est tout à fait inutile.

Il est intéressant d'observer que la citoyenneté européenne n'est liée à aucune obligation ou contrainte par rapport aux institutions européennes. Il n'existe ni de service militaire ni de service civil obligatoires. Même sur le plan fiscal, les citoyens européens ne paient aucun impôt direct aux institutions européennes.

B — Citoyenneté ou identité/nationalité ?

La citoyenneté européenne est donc définie par les droits qui lui sont attribués dans les traités constitutifs et dans les règlements ou directives communautaires. Dans les textes théoriques sur l'UE, on peut pourtant trouver

15. P. FONTAINE, *op. cit.*, pp. 35-37, 40-43.

16. Georges-Henri BEAUTHIER, *Les droits du citoyen européen*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1990, pp. 29-32.

17. CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996 (CIG 1996), *Rapport du groupe de réflexion et autres références documentaires*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996, pp. 44-45.

parfois des références à une identité commune de l'Europe. Cela nous amène à nous interroger sur la possibilité d'établir un lien entre la citoyenneté et une identité européenne.

1. Rôle dans l'intégration européenne

Le préambule du traité de Rome parle d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Le préambule du traité de Maastricht reprend cette idée quand il exprime le désir des États d'approfondir « la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions ». On pourrait en déduire que l'intégration européenne ne veut pas remettre en cause l'existence de ces « peuples » en soi. D'autre part, la référence à des peuples plutôt qu'à des États ou à des hommes comporte une certaine connotation ethnique et dépasserait une interprétation strictement civique du projet européen.

Il est certain que l'expérience de la Deuxième Guerre mondiale, le fascisme et le national-socialisme ont été déterminants pour l'intégration européenne. L'une des motivations des « pères de l'Europe » était donc la réconciliation des pays européens, et avant tout celle entre la France et l'Allemagne, pour éviter une répétition de l'histoire. Mais à part ce consensus général, la signification de l'intégration européenne n'était pas exacte, et les opinions divergeaient. Dans ce contexte, on pourrait distinguer entre les théoriciens et les praticiens, c'est-à-dire entre les penseurs et les politiciens.

Les premiers adhéraient à l'idée que l'Europe est bel et bien une nation, avec une culture et une histoire communes et qu'elle est une « communauté culturelle et consanguine¹⁸ ». Pour eux, il existe une identité européenne, dont l'UE serait la conséquence et l'expression logiques¹⁹. Le projet européen réunirait tous les Européens puisque ces derniers forment une communauté à part. Cela ne doit pas nécessairement être confondu avec la création d'un nationalisme ethnique européen. Au contraire, pour ces penseurs la diversité de la « nation » européenne anéantirait les nationalismes existants.

Les deuxièmes étaient plus pragmatiques et calculaient les avantages que pouvait offrir l'intégration européenne à leur propre « nation » : par exemple, l'europanisme du général de Gaulle peut s'expliquer par sa volonté d'augmenter ainsi l'influence de la France en Europe, surtout en contrôlant mieux l'Allemagne. Les Allemands et les Italiens, par contre, cherchaient à renier leur passé et à offrir un nouveau point de référence à leurs citoyens²⁰. Pour eux,

18. Richard de COUDENHOVE-KALERGI, *Europe, puissance mondiale*, Paris, Stock, 1972, pp. 65, 92.

19. Lambros COULOUBARITSIS et al., *The Origins of European Identity*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1993.

20. Jean-Luc CHABOT, *Le nationalisme*, Paris, PUF, 1993, (Que sais-je 2280), pp. 119-120 ; Stanley HOFFMANN, « Europe's Identity Crisis Revisted », (First published in 1994), in Stanley HOFFMANN, *The European Sisypheus. Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, 1995, pp. 55-56 ; Brigid LAFFAN, « The Politics of Identity and Political Order in Europe », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 1, March 1996, pp. 86-87.

l'intégration ne remettait pas tellement en question l'existence même des nations ou du nationalisme, mais celle de nationalismes particuliers, surtout allemand. Cette deuxième approche a prédominé dans la conception des institutions européennes, ce qui se voit dans leur caractère intergouvernemental et a eu pour conséquence la persistance des courants nationalistes dans les pays européens²¹.

Les visions et les attitudes par rapport au projet européen étaient ainsi assez différentes. Mais puisque tous ces pays pouvaient trouver un intérêt dans l'intégration européenne, la question d'une identité européenne pouvait être écartée. De nos jours, l'intégration européenne se trouve pourtant à un point tournant : avec l'introduction de la citoyenneté européenne et avec la nécessité de définir l'avenir de l'UE quant à ses étendues géographique et institutionnelle, mais aussi avec le regain d'une confiance en soi de l'Allemagne, il est maintenant important de poser la question d'une identité européenne.

2. Implications

Pour mieux saisir les implications de l'idée d'une identité ou d'une nationalité européenne, il convient de les comparer à la citoyenneté européenne. L'usage commun emploie souvent la « nationalité » comme un synonyme de « citoyenneté », et on se réfère ainsi surtout au lien entre l'État et sa population²². Certains théoriciens, quant à eux, font une distinction entre la « nationalité », qui met l'accent sur l'aspect international de l'appartenance à un État, et la « citoyenneté », qui se réfère à l'aspect interne²³. La comparaison suivante, par contre, oppose la nationalité et l'identité, qui mettent l'accent sur l'aspect ethnique, à la citoyenneté, qui se base sur l'aspect civique de l'appartenance à une organisation politique²⁴.

L'identité et la citoyenneté sont basées sur l'idée qu'il existe un lien entre des gens qui ont « quelque chose en commun » : dans le cas de l'identité, cette communauté concerne la langue, la religion, la culture ou l'histoire. En général, une telle distinction n'est pas toujours claire et demande une simplification, par exemple en excluant le bilinguisme ou les gens ne pratiquant pas de religion. Dans le cas de l'Europe, on est confronté non seulement à une diversité de langues mais aussi de religions. Quant à une culture commune, on a essayé de la décrire comme la « création de l'Indoeuropéa-

21. J.-L. CHABOT, *op. cit.*, pp. 119-120; Ferdinand KINSKY, « Le néo-nationalisme contre l'Europe », *L'Europe en formation*, n° 296, printemps 1995, pp. 21-23.

22. Par exemple, le *Petit Robert* (Éd. 1994) définit le mot « citoyen » comme suit : « personne ayant la nationalité d'un pays qui vit en république ».

23. R. KOSLOWSKI, *op. cit.*, pp. 370-371.

24. On trouve pourtant d'autres façons pour opposer une définition ethnique à une définition civique : Anthony D. SMITH, « National Identity and the Idea of European Unity », *International Affairs*, vol. 68, n° 1, January 1992, p. 61, fait une distinction entre le modèle (plus ethnique) oriental de la nation et le modèle occidental ; B. LAFFAN, *op. cit.*, p. 85, parle de la dimension ethnique et de la dimension civique de la nationalité ; PREUSS, *op. cit.*, pp. 541-542, oppose le modèle ethnique allemand de la nation au modèle civique français.

nisation d'un substrat néolithique, tempérée par l'héritage classique, la Chrétienté et le génie individuel de chacun de ses peuples²⁵ ». Mais une telle définition soulève des questions (sans parler de sa justesse) : si l'UE fait appel à une identité européenne, elle devrait établir un lien aussi avec la population du Liechtenstein ou de la Norvège, même si ces deux États ne sont pas membres. La citoyenneté européenne, quant à elle, établit un lien sur la base des droits communs à tous les citoyens européens. Elle se réfère donc à une culture politique partagée²⁶. Elle est non seulement compatible avec une multitude de langues, religions ou cultures, mais elle établit une distinction nette entre citoyens et non-citoyens.

Une identité se définit, en partie, par opposition à d'autres identités du même ordre, et elle met l'accent sur la particularité d'un groupe de gens donné. Par conséquent, l'identité européenne devrait se baser sur les « traits distinctifs » des Européens²⁷. Une telle notion peut être cruciale quand on cherche à définir les limites spatiales de l'intégration européenne. Ainsi, des pays pourraient en être exclus parce qu'ils ne partagent pas l'identité européenne. C'est en fait ce qu'on pourrait observer quant à la position de l'UE face à l'admission de la Turquie ou des pays méditerranéens. Mais si l'on continue dans cet ordre d'idées, cela signifierait que les citoyens européens d'origine turque ou marocaine ne font pas non plus partie de « l'identité européenne ». Néanmoins, le rejet de l'idée d'une identité européenne pour définir les limites de l'UE ne doit pas nécessairement signifier qu'il n'existe pas de telles limites. Au contraire, plusieurs critères pourraient être cités, par exemple la viabilité institutionnelle du projet d'intégration. Des critères tels que le développement économique ou le respect de la démocratie peuvent être importants à court terme. À plus long terme, malgré les moyens de communication modernes, l'UE ne peut probablement pas dépasser certaines limites géographiques et elle devrait s'étendre sur un territoire continu pour pouvoir garantir la libre circulation des citoyens.

L'identité européenne met l'accent sur des aspects qui ne peuvent guère être choisis, et on pourrait résumer qu'on « naît » Européen. La citoyenneté européenne, par contre, implique un processus et une volonté d'adhésion : par exemple, les droits politiques peuvent être exercés seulement à partir d'un certain âge. Par conséquent, on devient citoyen européen en même temps qu'on acquiert la totalité des droits y associés. Cette différence est importante quant à la possibilité de l'acquisition de la citoyenneté. Une organisation basée sur la notion de l'identité doit démontrer une certaine réserve par rapport à de nouveaux membres. Puisqu'il est difficile de définir avec exactitude tous les aspects d'une identité, celle-ci ne peut pas être apprise, comprise ou acquise

25. L. COULOUBARITSIS, *op. cit.*, p. 26.

26. Jean-Marc FERRY, « Souveraineté et représentation », in Mario TELÓ (sous la direction de), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, (Études européennes), p. 93.

27. Richard MUNCH, « Between Nation-State, Regionalism and World Society: The European Integration Process », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, September 1996, pp. 385-386.

facilement. Le *jus sanguinis* est l'une des expressions de cette réticence. Il s'ensuit que l'identité européenne serait essentiellement réservée aux « Européens de souche » et ne pourrait pas intégrer de nouveaux membres. La citoyenneté, par contre, est plus concrète et objective, car les droits et obligations auxquels elle est associée se trouvent dans un texte écrit. Même si des restrictions (par exemple quant au nombre) sont possibles, en principe chacun qui accepte ces droits et obligations peut devenir un nouveau citoyen.

Dans le cas de l'UE, la décision sur l'acquisition de la citoyenneté est encore réservée aux États membres. Mais dans la mesure où quelqu'un acquiert la citoyenneté d'un État membre et la citoyenneté européenne en même temps et où cette dernière lui permet de vivre et de travailler n'importe où à l'intérieur de l'UE, les critères d'immigration devront être harmonisés dans l'avenir. C'est dans ce contexte que la question d'une acquisition de la citoyenneté basée sur l'identité ou sur les aspects civiques, et donc la question du *jus sanguinis* ou du *jus soli* devra être posée.

Soulignons enfin que la notion de l'identité européenne ne confère aucun droit aux citoyens et ne peut donc pas donner de réponse dans le contexte du déficit démocratique. La citoyenneté, quant à elle, implique par définition un lien entre les citoyens et les institutions.

Suite aux observations précédentes, on peut conclure que le concept de citoyenneté offre l'avantage d'une plus grande précision, objectivité, flexibilité et ouverture. On peut néanmoins s'interroger sur la place ou la nécessité d'un sentiment de solidarité entre les citoyens. Dans ce contexte, on peut distinguer entre deux approches : la première présuppose qu'il existe un sentiment d'appartenance et de solidarité sur la base duquel une société peut être formée. Cette notion se rapproche donc de celle d'une identité commune. La deuxième approche met l'accent plutôt sur une solidarité qui est créée à la suite d'un projet ou sur la base d'une organisation commune.

Selon la première approche, il existerait un sentiment d'appartenance à l'Europe qui a précédé l'intégration européenne. Or, l'histoire de l'Europe n'est guère une preuve convaincante de cette solidarité, car elle est marquée par des guerres et des rivalités. En effet, la paix a été apportée seulement depuis le début de l'intégration européenne. Le fait qu'au début seuls six pays se sont associés remet également en cause un sentiment de solidarité entre tous les Européens. Jean Monnet semble s'y référer quand il dit que « L'Europe n'a jamais existé. [...] Il faut véritablement créer l'Europe²⁸. » Suite à ceci, on pourrait venir à la conclusion que l'Europe ne possède pas de « mythe fondateur », qui représenterait l'origine, l'identité et l'unité prépolitique de sa communauté²⁹.

28. Philippe MOREAU-DEFARGES, *Relations internationales 1. Questions régionales*, Paris, Seuil, 1993, (Collection Points, Série Essais 259), p. 55.

29. Daniela OBRADOVIC, « Policy Legitimacy and the European Union », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 2, juin 1996, p. 215.

Il faut mentionner que cette approche se base sur une expérience réelle, c'est-à-dire la création des États européens. Traditionnellement, ces derniers sont associés à un sentiment de solidarité d'une « nation », ce qui pourrait pourtant être discuté dans plusieurs cas³⁰. Même si l'on acceptait cette idée pour la naissance de certains États européens, on ne peut pas déduire de cette coïncidence qu'il s'agisse d'une condition nécessaire pour toute organisation politique³¹. Et l'expérience historique de certains États ne doit pas non plus s'appliquer au cas de l'intégration européenne.

Selon la deuxième approche, un sentiment d'appartenance ne doit pas nécessairement précéder l'organisation politique. Puisque nous avons constaté que l'Europe était caractérisée par l'absence d'un tel sentiment, une réponse devrait donc être cherchée dans cette deuxième approche. L'appartenance à une même organisation politique serait la base pour la solidarité et l'identification des citoyens avec celle-ci. On pourrait appeler ceci un « patriotisme constitutionnel³² ». Rien n'est dit sur l'existence effective ni sur l'intensité d'un tel sentiment de solidarité, mais on suppose que l'acceptation des droits et devoirs par les citoyens équivaut à une solidarité minimale. Dans le cas de l'UE, la base serait ainsi formée par les institutions communes et par leur acceptation par les citoyens. Dans ce contexte, la coopération pacifique dans le cadre des institutions européennes et la position favorable des citoyens face à l'intégration pourraient être interprétées comme un premier signe d'un « patriotisme constitutionnel ».

Bien que la citoyenneté européenne soit ainsi compatible avec un sentiment de solidarité ou d'appartenance, cela ne signifie pas qu'elle conduise à une définition des gens par rapport aux seules institutions européennes. En effet, les citoyens continuent à être membres d'États, de municipalités ou de toute autre forme d'organisation sociale. Dans ce contexte, il convient d'évoquer brièvement le concept de l'Europe des régions. Par cela, certains pensent qu'à l'intérieur de l'UE, les États seront graduellement remplacés par les régions, plus proches des citoyens et donc considérées comme plus aptes à garantir le lien entre les institutions et la population³³. Or, la définition de ces régions n'est guère plus précise que celle des nations, car on semble se référer à des identités régionales plutôt vagues : s'agit-il des régions administratives françaises ? Ou s'agit-il des Länder allemands ? Ou alors parle-t-on des régions comme celle des Alpes ou de la Méditerranée ? Pour l'avenir de l'UE, le concept de l'Europe des citoyens a l'avantage de pouvoir mettre tous les citoyens européens sur un pied d'égalité, peu importe l'organisation administrative et

30. En effet, la plupart des États européens comprennent une pluralité linguistique, religieuse ou culturelle. De plus, plusieurs de ces États n'ont pas tellement été créés par la volonté d'une population donnée mais par la violence. Voir Guy HAARSCHER, « Citoyenneté, droits individuels et supranationalité », in Mario TELÓ, *op. cit.*, p. 138.

31. Jürgen HABERMAS, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität, Überlegungen zur europäischen Zukunft*, St. Gallen, Erker, 1991, pp. 9-10.

32. Jürgen HABERMAS, *op. cit.*, pp. 15-16.

33. Claus EISELSTEIN, « Europäische Verfassunggebung », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1991, Heft 1, pp. 23-24.

politique interne de ses États. L'Europe des régions, par contre, comporte un certain danger d'évoquer des identités peu précises qui se basent souvent sur des aspects ethniques³⁴.

L'établissement de la citoyenneté européenne par le traité de Maastricht a ouvert la voie à pour un concept civique de l'appartenance à l'UE. Une telle acceptation civique serait, à mon avis, difficilement conciliable avec une acceptation ethnique des citoyennetés des États membres. Or, ces derniers sont très soucieux de protéger leurs « identités nationales³⁵ ». De plus, on semble assister actuellement à une « renationalisation » des États en Europe, ce qui se voit dans les succès des partis d'extrême-droite et aussi dans les mouvements régionaux susmentionnés³⁶. On peut chercher des explications dans la conjoncture économique ou dans le mécontentement des électeurs par rapport aux partis au pouvoir. Il semble même qu'une explication se trouve dans la réaction au projet d'intégration européenne³⁷. Toujours est-il que plus l'intégration européenne avance, moins elle est compatible avec un retour aux « valeurs nationales » dans les États membres.

C — Réalité de la citoyenneté européenne

À part la situation dans les pays membres, la citoyenneté européenne dépendra aussi des droits effectifs auxquels elle est associée. Car actuellement les droits qu'elle confère sont plutôt incomplets et ils laissent ouvertes plusieurs questions.

Concernant le droit de vote et l'éligibilité aux élections municipales et européennes, on constate une situation inusuelle : d'habitude, le droit de vote pour un palier supérieur inclut le droit de vote pour tous les paliers inférieurs. Or, les élections législatives des États membres aussi bien que les élections provinciales sont exclues des droits des citoyens européens. Cela est certainement un signe du fait que l'UE est considérée comme « subordonnée » aux pouvoirs des États. Pour les citoyens européens cela a pourtant des conséquences importantes : ils ont le droit de travailler dans tous les États membres, ce qui permet de rapprocher leurs droits économiques de ceux qu'ils auraient dans une fédération. Mais leurs droits politiques sont plus limités puisqu'ils peuvent participer aux élections législatives seulement dans l'État membre duquel ils possèdent la citoyenneté. Par conséquent, il peut arriver qu'ils résident et travaillent dans un État, dans lequel ils ne peuvent pas participer à la vie politique. Et ce, même s'ils seront directement touchés par les décisions. Cette question se pose d'autant plus que le droit interne de la plupart des États membres de l'UE rend un changement de la citoyenneté des États relativement

34. Ce danger est déjà réel quand la Lega Nord, les nationalistes basques ou écossais s'appuient sur l'Europe des régions.

35. CIG, *op. cit.*, p. 47.

36. F. KINSKY, *op. cit.*

37. B. LAFFAN, *op. cit.*, pp. 89-91.

difficile. Le gain de droits économiques peut donc conduire à une perte de droits politiques³⁸.

Ainsi, les droits économiques des citoyens européens sont plus développés que leurs droits politiques. Cet écart pourrait être renforcé dans l'avenir : l'introduction d'une monnaie commune ferait en sorte que les citoyens pourraient plus facilement travailler ou vendre leurs produits dans les autres pays membres puisqu'il n'existerait plus de déviations dues au taux de change. L'insertion de l'accord de Schengen dans le cadre communautaire et l'abolition des frontières intérieures auraient un effet semblable.

Certains soutiennent que l'UE devrait avoir une base constitutionnelle plus explicite que la multitude de traités sur lesquels ses pouvoirs reposent actuellement³⁹. Mais puisqu'une Constitution est associée à un renforcement du caractère supranational de l'UE, elle se heurte à de fortes oppositions. Même sans une telle Constitution, un texte rassemblant de façon plus claire et complète les droits des citoyens européens est envisagé⁴⁰. Étant donné le caractère très sommaire de l'article 8 du traité de Maastricht, une plus grande clarté des textes concernant la citoyenneté européenne la rendrait sans doute plus efficace et plus effective.

On peut également soulever la question de la nécessité d'obligations pour la citoyenneté européenne. Étant donné que les obligations sont acceptées sur la base d'un sentiment de solidarité, il s'agirait de savoir si la citoyenneté européenne est d'ores et déjà assez solide pour supporter une telle obligation. D'autre part, il est imaginable que ce soit justement l'absence d'une obligation commune qui empêche le développement de cette solidarité⁴¹. Évidemment, l'obligation ne doit pas prendre la forme d'un service militaire, mais on pourrait penser à un service social ou à un stage de formation ou d'études dans un autre pays membre.

La plus grande question dans le contexte de la réalité de la citoyenneté européenne est cependant liée non seulement au droit de vote mais aussi à la signification de ce droit, c'est-à-dire à la représentation et à la participation des citoyens dans les institutions européennes.

III – Le déficit démocratique

Au chapitre précédent, il a été question de la citoyenneté européenne et du fait qu'elle confère certains droits, dont le droit de vote et l'éligibilité aux élections européennes. Le rôle de ces droits politiques dépend cependant de questions institutionnelles, par exemple du poids relatif d'une institution directement élue comme le parlement européen. Or, malgré les élections

38. R. KOSLOWSKI, *op. cit.*

39. J. M. FERRY, *op. cit.*, p. 91.

40. COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport de la Commission pour le groupe de réflexion*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995, p. 6.

41. Mario TELÒ, « Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe », in Mario TELÒ, *op. cit.*, p. 51.

européennes, l'un des défis actuels de l'UE est celui posé par le « déficit démocratique ». Il convient donc de s'interroger sur la signification et sur les implications de ce déficit.

A — Définition

Le « déficit démocratique » sert souvent de bouc émissaire pour la remise en question actuelle de l'intégration européenne par une partie de la population⁴². Ainsi, le rapport de la Commission pour la Conférence intergouvernementale cite le fonctionnement démocratique des institutions européennes parmi les principaux enjeux pour la révision des traités. Malgré ces références au déficit démocratique, il est assez difficile de le définir avec exactitude. On pourrait pourtant résumer qu'il évoque l'insuffisance du contrôle démocratique par rapport aux institutions européennes⁴³.

1. Origines du déficit démocratique

Bien qu'il soit difficile de donner une définition exacte du déficit démocratique, on peut néanmoins repérer les origines de ce qui est perçu comme étant un manque de contrôle démocratique.

Avec l'intégration européenne, de nouvelles institutions ont été créées. Si celles-ci se limitaient au tout début à un domaine très spécifique, c'est-à-dire le charbon et l'acier, les traités de Rome ont introduit un champ de coopération beaucoup plus vaste, celui de la coopération économique. Dans ces champs précis, les États membres de la CEE ont convenu de transférer certains de leurs pouvoirs aux nouvelles institutions communes. Ce transfert des pouvoirs n'était pourtant pas accompagné par un même transfert des procédures « démocratiques⁴⁴ ». Car, puisqu'on favorisait une approche technocratique et élitiste des préoccupations concernant le caractère démocratique des institutions celui-ci jouait un rôle subordonné⁴⁵. Néanmoins, le caractère démocratique des institutions européennes pouvait être déduit du régime démocratique des États membres qui les composaient.

Avec le temps, non seulement les institutions communes étaient-elles appelées à intervenir dans un nombre toujours plus important de secteurs (ce qui a été renforcé par l'établissement du marché unique), mais l'élargissement à de nouveaux États membres a également augmenté la complexité de la

42. Lucien-Pierre BOUCHARD, « Les Quinze à la croisée des chemins ? Sur les formes possibles de l'Union européenne », *Études internationales*, vol. xxvii, n° 3, septembre 1996, p. 486.

43. Notons que certains juristes nient l'existence d'un tel déficit démocratique. Selon eux, aucune exigence quant à un fonctionnement démocratique de l'UE ne peut être établie à partir des traités de droit international. Albrecht RANDELZHOFFER, « Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft » in Peter HOMMELHOF et Paul KIRCHHOF (dir.), *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1994, pp. 39-55.

44. B. BOYCE, *op. cit.*, p. 458.

45. Kevin FEATHERSTONE, « Jean Monnet and the "Democratic Deficit" in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 2, June 1994, pp. 149-170.

coopération. Le rôle des institutions européennes est devenu plus important, ce qui se voit dans le fait que plus de la moitié des actes législatifs des États proviennent maintenant de l'UE⁴⁶. Par conséquent, il est plus difficile d'établir un lien entre les citoyens et les institutions européennes par les États membres. Par exemple, les parlements des États membres ont perdu une partie de leur pouvoir de contrôle, mais ce pouvoir a été récupéré par les gouvernements (à cause de leur rôle au Conseil) et non pas par le parlement européen⁴⁷. Pour y remédier, de nouvelles procédures telles que les élections directes pour le parlement européen ont été introduites. Le déficit démocratique se fonde toutefois sur le constat de l'échec et de l'insuffisance des procédures existantes. Dans ce contexte, on peut distinguer entre deux voies possibles : améliorer les procédures à l'intérieur des États ou introduire plus d'aspects démocratiques au niveau européen⁴⁸. C'est pour cela que les deux chapitres suivants traiteront séparément de ces deux questions. Remarquons aussi que la question du caractère démocratique de l'intégration européenne n'est pas seulement théorique. Par exemple, la Constitution de l'Allemagne impose certaines obligations quant à des principes démocratiques même sur le plan interétatique⁴⁹.

Une autre explication pour le déficit démocratique peut être recherchée dans le fait qu'au début de l'intégration européenne, les citoyens des États membres des Communautés européennes consentaient à la coopération de leurs États. Le « permissive consensus », c'est-à-dire le consensus concernant l'intégration européenne, donnait ainsi aux gouvernants des États membres la liberté d'intervenir et d'agir au niveau européen. Or, ce consensus semble avoir été érodé, même s'il n'a pas disparu pour autant : la majorité de la population de l'UE est encore en faveur de l'intégration européenne, mais elle est moins unanime quant à l'ampleur de cette intégration, comme par exemple l'introduction de la monnaie unique⁵⁰. On pourrait conclure qu'il existe encore un consensus quant à l'intégration européenne, mais qu'il est moins permissif qu'avant. L'érosion du consensus n'équivaut pas nécessairement à un désintéressement, puisque les citoyens semblent souhaiter intervenir plus directement, et non plus par leurs États. Cela s'explique par le fait que les décisions prises par l'UE affectent de plus en plus les citoyens, et la citoyenneté européenne en est une preuve et une conséquence en même temps. Si le

46. Stefan GRILLER et Barbara MÜLLER, « Demokratie – Institutionen – und Grundrechtsreform in der EU », in BUNDESKANZLERAMT (dir.), *Europa 1996: Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie*, Wien, 1995, p. 39.

47. Shirley WILLIAMS, « Sovereignty and Accountability in the European Community », in Robert O. KEOHANE et Stanley HOFFMANN (dir.), *The New European Community, Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, 1991, pp. 158-159.

48. B. BOYCE, *op. cit.*, p. 471.

49. Claus Dieter CLASSEN, « Europäische Integration und demokratische Legitimation », in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1994, pp. 241-243.

50. Karlheinz REIF, « Ein Ende Des "Permissive Consensus?" Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten », in Rudolf HRBEK, *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden, Nomos, 1993, pp. 23-40.

constat d'une « aliénation » venait des citoyens, on pourrait peut-être même s'en réjouir puisque cela serait un signe de leur sentiment d'appartenance à l'UE. Pour l'instant, il n'est pourtant pas clair si le constat du déficit démocratique n'émane pas plutôt des gouvernants des États membres⁵¹.

2. Aspects du déficit démocratique au niveau européen

Les aspects du déficit démocratique au niveau européen dépendent surtout de la forme et de la place relative des institutions. Pour cette raison, il convient de s'interroger sur les institutions européennes les plus importantes.

Le parlement européen est la seule institution qui est directement élue par tous les citoyens européens le même jour. Ces élections sont pourtant liées aux États membres quant à plusieurs aspects. Ainsi, elles sont organisées au niveau étatique, où les candidats représentent des partis politiques des États membres. Par la suite, ces partis se regroupent au PE dans des associations telles que le parti populaire européen ou le parti socialiste européen⁵². Chacun des États a droit à un certain nombre de députés, établi non seulement en fonction de sa population mais aussi dans la perspective de ne pas trop désavantager les petits pays par rapport aux grands. On pourrait pourtant se demander si cette inégalité de la représentation des citoyens selon leur État est compatible avec l'égalité des citoyens européens⁵³.

Les élections au parlement européen comportent ainsi des caractéristiques du scrutin majoritaire et du scrutin proportionnel : au niveau européen, le scrutin correspond à un scrutin majoritaire, avec des circonscriptions représentant les États membres. Dans la majorité de ces « circonscriptions », les députés sont élus sur la base du scrutin proportionnel⁵⁴. Dans la mesure où les citoyens européens peuvent voter seulement pour les députés de l'État de leur résidence et non pas pour l'ensemble des députés du PE, on pourrait détecter un autre aspect du déficit démocratique (qui devrait pourtant s'appliquer à tous les scrutins majoritaires).

À part les élections, il faut examiner les pouvoirs du parlement européen. Les pouvoirs initialement très limités du PE ont été élargis avec l'Acte unique de 1987 et avec le traité de Maastricht. Parmi la multitude de procédures, mentionnons que le parlement peut décider des avis conformes et coopérer ou codécider avec le Conseil. De plus, il approuve la Commission en tant que

51. Juliet LODGE, « Transparency and Democratic Legitimacy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 3, September 1994, p. 364.

52. Ces regroupements au sein du PE ne peuvent guère être considérés comme des vrais partis puisqu'ils ne possèdent pas, par exemple, de programme politique propre. On assiste même à des regroupements assez curieux, comme la Lega Nord qui fait partie du groupe libéral au PE.

53. C. CLASSEN, *op. cit.*, p. 248.

54. L'article 137 du traité de Maastricht stipule qu'une procédure uniforme doit s'appliquer dans tous les États. Même si tel n'est pas encore le cas, on observe une harmonisation : par exemple la France, traditionnellement caractérisée par le scrutin majoritaire, a introduit le scrutin proportionnel pour les élections européennes.

collège et il peut donner un avis sur le choix du président⁵⁵. Ces pouvoirs sont pourtant considérés comme insuffisants et il existe un consensus parmi les auteurs que les pouvoirs du PE devraient être augmentés pour abolir le déficit démocratique⁵⁶. Il est cependant plus difficile de définir quels nouveaux pouvoirs devraient être inclus, surtout parce qu'un tel renforcement du PE est associé à un renforcement du caractère supraétatique de l'UE : la Commission devrait-elle être responsable devant le PE ? Cela conduirait-il en même temps à une redéfinition de la Commission comme un « gouvernement » européen ? Le PE devrait-il alors avoir le même poids que le Conseil ? Par conséquent, la définition des pouvoirs du PE ne peut pas être détachée de la question de la forme future de l'UE et de l'ampleur de l'intégration européenne. Néanmoins, une simplification des procédures du PE, surtout en ce qui concerne sa coopération avec le Conseil, rendrait plus efficace son fonctionnement sans procéder à une redistribution des pouvoirs.

Un renforcement du PE se ferait probablement aux dépens du Conseil. Ce dernier est actuellement l'instance de la prise de décision. Il est composé des ministres des pays membres, qui sont (indirectement) élus par les citoyens de leurs États⁵⁷. Contrairement au PE et à la Commission, il n'est pas une institution « permanente » dans le sens que les ministres sont également responsables de la gestion interne de leurs États ainsi que des relations avec les États non membres.

Des théoriciens allemands proposent une redéfinition du Conseil sur le modèle du « Bundesrat⁵⁸ ». Selon cette idée, le Conseil constituerait une deuxième chambre du PE, ce qui garantirait aux États membres qu'ils gardent le pouvoir de prendre position quant aux politiques européennes. Puisqu'une deuxième chambre serait associée à une « étatisation » de l'UE, il faudrait répondre à plusieurs autres questions : quels seraient les pouvoirs exacts de cette deuxième chambre ? Quelle y serait la pondération des voix ? Accorderait-elle un droit de veto aux États ? Pour les citoyens et leur représentation dans les institutions européennes, la création d'une deuxième chambre ne signifierait guère un changement majeur, si les modes d'élection ne sont pas modifiés en même temps. Il s'agit plutôt de la redéfinition des pouvoirs des États membres et se heurte donc aux mêmes obstacles que l'accord de nouveaux pouvoirs au PE.

D'ores et déjà, le pouvoir de décision du Conseil n'est pas absolu et il doit être situé dans le contexte de la Commission, car c'est cette dernière qui possède le pouvoir de proposer de nouvelles législations. Elle est en outre la

55. COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*, pp. 23-25.

56. S. GRILLER et B. MÜLLER, *op. cit.*, p. 49 ; D. OBRADOVIC, *op. cit.*, pp. 202-204.

57. Il nous semble que la différence entre le mode d'élection du Conseil et celui du PE n'est pas très grande, puisque les membres des deux sont élus par les citoyens d'un seul État membre. La différence du Conseil provient du fait qu'il y a un seul représentant par pays (ce qui ne permet donc pas la même variété de partis politiques qu'au PE, ce dernier n'étant pas limité aux partis gouvernants) et que leur fonction n'est pas limitée aux affaires européennes.

58. C. EISELSTEIN, *op. cit.*, p. 23.

gardienne des traités. La Commission dépend des États membres surtout quant à la nomination de ses membres. Ultérieurement, les Commissaires sont censés agir indépendamment des États qui les ont nommés. Les citoyens européens n'ont aucune influence directe sur la nomination des membres de la Commission, mais on pourrait établir un lien avec les gouvernements de leurs États et avec l'approbation par le PE⁵⁹. De plus, la personne et le nombre des Commissaires sont établis sur la base de leur pays d'origine, ce qui pourrait créer une autre inégalité dans la représentation des citoyens européens. D'autre part, le caractère hétérogène et collégial de la Commission pourrait améliorer la représentation des citoyens dans leur totalité⁶⁰.

On peut conclure qu'il existe de nombreuses propositions pour améliorer le fonctionnement des institutions européennes. Une plus grande participation des citoyens est l'un des objectifs, mais il n'est pas le seul. Pour l'instant, il n'y a pas de consensus en ce qui concerne la forme et la nécessité de tels changements institutionnels, ce qui est dû à plusieurs raisons : les États membres essaient de maintenir le lien le plus direct possible entre leurs gouvernements et les institutions européennes, ce qui se fait aux dépens de la participation des citoyens. Et les États craignent une perte de pouvoir suite à une redéfinition des institutions de l'UE.

On observera que les propositions pour redéfinir les institutions européennes et l'interprétation du déficit démocratique ont tendance à se baser sur le modèle des institutions des États, et plus précisément sur le système de la représentation parlementaire⁶¹ : or, non seulement l'UE n'est pas un État, mais il existe des institutions très différentes dans les pays membres de l'UE. Ainsi, les pouvoirs que l'on veut accorder au PE, au Conseil ou à la Commission dépendent du fait que l'on part d'un régime parlementaire ou présidentiel⁶². Par conséquent, l'une des difficultés pour arriver à un consensus pour des changements institutionnels provient des expériences et des traditions différentes des États membres.

Mais avant de changer de fond en comble les institutions en place, il faudrait considérer leur efficacité dans le passé. Or, on observe que les institutions ont passablement bien fonctionné et qu'elles ont produit des résultats considérables : l'introduction du marché unique en est un exemple. De même, l'introduction de la citoyenneté européenne, en dépit de l'opposition initialement farouche de certains pays, peut être citée comme une autre politique innovatrice. Force est donc de constater que les institutions euro-

59. Notons que dans les États, les citoyens n'ont pas d'influence directe quant à la personne, mais seulement quant au parti des membres du gouvernement, surtout dans les régimes où les membres du gouvernement ne doivent pas être membres du parlement.

60. F. KINSKY, *op. cit.*, p. 26.

61. Rudolf HRBEK, « Der Vertrag von Maastricht und das Demokratie-Defizit der Europäischen Union – Auf dem Weg zu Stärkerer demokratischer Legitimation? », in Albrecht RANDELZHOFFER, Rupert SCHOLZ et Dieter WILKE (dir.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1995, p. 175.

62. C. CLASSEN, *op. cit.*, pp. 250-251.

péennes ont fait preuve d'une capacité d'adaptation face à leurs nouvelles responsabilités. Dans les discussions autour de la réforme des institutions européennes, il faudrait ainsi distinguer clairement entre l'efficacité des institutions en place, d'une part, et la possibilité pour les des citoyens de participer à la prise de décision, d'autre part⁶³. Les débats autour du déficit démocratique ont tendance à se limiter à ce deuxième aspect.

3. Aspects du déficit démocratique au niveau des États membres

Le déficit démocratique ne peut pas être limité aux institutions européennes. Car la participation des citoyens à l'UE pourrait également être garantie par leurs États. En effet, les traités sur l'Union européenne sont des traités internationaux et ils sont ratifiés en tant que tels par les parlements des États membres. La source même de l'UE se situe ainsi dans l'organisation interne des États. Or, l'intégration européenne y a causé différents changements. Pour cela, il est impératif d'examiner l'intégration européenne dans le contexte des États membres.

Le plus important changement est dû au fait que depuis l'introduction des élections directes pour le PE, les parlements des États membres ne sont plus (à part les « assises ») directement impliqués dans les institutions européennes. Si on les comprend comme exerçant le contrôle démocratique, ce contrôle a donc été transféré des citoyens des États aux citoyens européens. Néanmoins, les parlements des États possèdent encore le pouvoir d'influencer la politique européenne de leurs gouvernements. Ce contrôle dépend de l'organisation interne des États, mais on peut observer que plusieurs États se sont adaptés aux nouvelles réalités et que les parlements (et d'autres institutions telles que les provinces) ont essayé de s'assurer un plus grand contrôle sur les positions de leur gouvernement⁶⁴. Signalons que cette perte des pouvoirs des parlements n'est pas forcément limitée à la politique européenne, puisque des développements semblables peuvent être observés dans d'autres domaines⁶⁵.

Toutefois, même si les parlements des États réussissent à maintenir un contrôle sur la politique européenne de leur gouvernement, ce contrôle est limité à un seul membre du Conseil. La décision finale au niveau européen dépend pourtant de l'ensemble du Conseil, et la position d'un gouvernement particulier peut être contournée (s'il n'y a pas de veto) par le vote basé sur la majorité.

À part les parlements, il existe d'autres acteurs des États membres qui sont directement concernés par les décisions de l'UE, comme par exemple les provinces dans les fédérations ou les différents groupes d'intérêt. Ils peuvent

63. B. BOYCE, *op. cit.*, p. 460.

64. Les trois nouveaux membres ont ainsi introduit de nouvelles procédures pour garantir l'implication de leurs parlements. John FITZMAURICE, « National Parliamentary Control of EU Policy in the Three New Member States », *West European Politics*, vol. 19, n° 1, January 1996, pp. 88-96.

65. F. KINSKY, *op. cit.*, p. 27.

essayer d'augmenter leur influence de deux façons : soit qu'ils cherchent, comme les parlements, à augmenter leur contrôle sur les politiques européennes des gouvernements des États, soit qu'ils fassent leur lobbying directement auprès des institutions européennes. Le fait que cette deuxième approche semble être de plus en plus souvent préférée (citons comme exemple que plusieurs Länder allemands possèdent des bureaux à Bruxelles) peut être interprété comme la conséquence du transfert de pouvoirs à l'UE⁶⁶. Mais si l'on considère ce lobbying comme un aspect de la démocratie, celui-ci a été transféré vers le niveau européen en même temps.

B — Implications du déficit démocratique

En examinant de plus près les aspects démocratiques de la prise de décision de l'UE, on a pu observer que ce n'est pas tellement le fonctionnement des institutions, mais plutôt la participation des citoyens qui est remise en question par le déficit démocratique. Il s'ensuit qu'il faut s'interroger sur l'importance d'une implication plus directe des citoyens au niveau européen.

1. Institutions intergouvernementales ou participation de la population ?

Actuellement, les institutions européennes qui ont le plus de pouvoir sont caractérisées par une coopération intergouvernementale plutôt que par une participation directe des citoyens européens. Le Conseil en est le meilleur exemple, mais la nomination des membres de la Commission par les gouvernements peut également être interprétée comme un élément du caractère intergouvernemental. Ce caractère des institutions européennes a conduit à un manque de transparence et d'ouverture du processus législatif. Des mesures récentes ont essayé d'y remédier, surtout en améliorant l'accessibilité et l'intelligibilité des projets législatifs. Malgré cela, les travaux du Conseil sont encore caractérisés par le même secret que les négociations diplomatiques « classiques⁶⁷ ».

Le caractère intergouvernemental du Conseil a pour conséquence que ses travaux se limitent à un nombre restreint de participants, c'est-à-dire en principe à un représentant par État membre. À ce dernier incombe la responsabilité de prendre position au nom des citoyens de l'État qu'il représente, ce qui lui donne une importance certaine. Étant donné qu'il ne peut prendre qu'une seule position face à une question donnée, il ne peut représenter seulement une partie de ses citoyens. Au parlement européen, par contre, les citoyens d'un État donné sont représentés par plusieurs députés en même temps, ce qui assure une plus grande diversité des positions possibles et améliore ainsi leur représentation.

D'autre part, la représentation des États par une seule personne facilite une organisation allégée et permet ainsi aux membres du Conseil de défendre

66. Beate KOHLER-KOCH, « Intégration européenne : décomposition ou réémergence des États nationaux », *Sciences de la Société*, n° 34, février 1995, pp. 16-18.

67. J. LODGE, *op. cit.*

de façon plus efficace leur position. En même temps, leur visibilité facilite un contrôle par les citoyens quant à l'influence ou à la manipulation par les groupes d'intérêt. Le PE, par contre, constitue une institution énorme, composée de plus de 600 députés. À ceci s'ajoute une structure assez particulière qui établit trois sièges pour le PE. Si les députés représentent donc mieux la variété des citoyens, ils peuvent défendre leurs positions de façon moins efficace. Leur contrôle est difficile à cause de leur nombre, mais aussi à cause des règles peu contraignantes quant aux groupes d'intérêt au PE.

L'un des reproches que l'on fait souvent aux négociations interétatiques est leur caractère élitiste : non seulement s'agit-il d'un nombre limité de participants, mais ces derniers proviennent souvent d'une certaine élite, ce qui entraînerait le risque d'une perte de contact avec les citoyens. Par la suite, ces derniers sont souvent plus affectés par les décisions que les décideurs mêmes. Cet élitisme provient pourtant moins de la nature des négociations entre États que de la volonté des gouvernements de garantir la maximisation de leurs intérêts en envoyant des experts dans un sujet donné. De plus, on peut observer que même sur le plan interne, la prise de décision repose souvent entre les mains d'une élite. Et il est probable que la plupart des députés du PE proviennent également de l'élite politique des États membres.

Les négociations au sein du Conseil se fondent sur le consensus et sur la prémisse que la coopération améliore la situation de chacun des participants⁶⁸. Les négociations assurent ainsi la possibilité de sonder les opinions, d'évaluer les implications et de trouver des compromis qui réconcilient en fin de compte non seulement les intérêts divergents des États mais aussi ceux des citoyens. Cela a fait dire à plusieurs que la conséquence logique en est que les décisions sont basées sur le plus petit dénominateur commun. Mais les politiques de l'UE ont souvent été innovatrices. Le PE est, par contre, basé sur la confrontation des opinions, ce qui peut conduire à un éloignement plutôt qu'à un rapprochement des positions. On tranche par vote basé sur la majorité, ce qui tend à écarter l'opinion de la minorité⁶⁹.

On est donc confronté à un paradoxe : l'introduction d'aspects « démocratiques » au sein des institutions européennes conduirait au remplacement du consensus par une plus grande confrontation et à un éloignement des différentes opinions⁷⁰. Un exemple en est le vote basé sur la majorité qui s'applique dans des domaines précis au Conseil : désormais, les gouvernements chercheront plutôt à former des alliances pour mieux défendre leur position. Souvent, ce sont les petits pays qui, loin de perdre leur pouvoir, seront capables de faire pencher la balance entre les camps opposés⁷¹. En outre, le vote basé sur la majorité a pour conséquence que les gouvernements

68. Dimitri N. CHRYSOCHOOU, « Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation? », *West European Politics*, vol. 17, n° 4, October 1994, pp. 2-5.

69. B. BOYCE, *op. cit.*, p. 460.

70. M. TELÒ, *op. cit.*, pp. 32-33.

71. Torsten PETERS, « Quantifying Influence in the European Union », *Aussenpolitik*, English Edition, vol. 47, 2nd quarter 1996, pp. 117-126.

peuvent nier la responsabilité d'une décision donnée. Vu le secret des délibérations au Conseil, chacun des gouvernements peut imputer la responsabilité d'une décision aux autres gouvernements et s'en laver les mains auprès de ses citoyens⁷².

Les observations précédentes ne permettent pas de conclure qu'un renforcement des pouvoirs du PE conduirait à une meilleure représentation des citoyens dans les institutions européennes. Car les élections pour le PE ne réussissent pas encore à garantir une certaine égalité des citoyens. On pourrait même soutenir que les institutions intergouvernementales sont, à cause de leur caractère consensuel, plus en mesure de réconcilier les intérêts divergents et de prendre des décisions dans lesquelles la grande majorité des citoyens peut se reconnaître. Néanmoins, ce caractère intergouvernemental comporte le désavantage de maintenir la différence entre les citoyens européens en fonction de leur appartenance à un État membre, ce qui conduit également à une inégalité dans leur représentation.

2. « Démocratisation » des institutions européennes

Une « démocratisation » des institutions européennes ne doit pas être considérée seulement à la lumière de ses conséquences, mais il faut encore s'interroger sur la manière dont elle peut être réalisée. Pour l'instant, les discussions autour de la réforme des institutions européennes sont entre les mains des gouvernements des États membres de l'UE. La Conférence intergouvernementale actuellement en cours a certes reçu des rapports, avis et prises de position d'intervenants très différents, mais la décision finale sera prise par les seuls gouvernements. On est donc plus que jamais au niveau d'une coopération interétatique.

Mais on peut s'attendre à ce que ces mêmes gouvernements cherchent à faire approuver le résultat de la CIG par des référendums, comme cela a été le cas dans certains pays après la signature du traité de Maastricht⁷³. Un tel référendum peut constituer une obligation constitutionnelle dans certains pays, surtout si la CIG conclut sur des changements majeurs aux traités existants. Mais même dans d'autres pays, un référendum peut être considéré comme obligatoire d'un point de vue « démocratique », ce qui pourrait être discuté à plusieurs égards. L'information sera-t-elle suffisante pour que les citoyens puissent prendre une décision « éclairée » ? Même si c'est le cas, un référendum limite leur décision nécessairement à un choix entre deux possibilités extrêmes, soit l'acceptation ou le refus⁷⁴. Le bien-fondé de tels référendums, qui créeraient des frictions dans les pays et qui pourraient facilement être manipulés, pourrait ainsi être remis en question. De plus, on pourrait supposer que le consensus des gouvernements participants (si jamais il est atteint) devrait produire un résultat acceptable dans ses points essentiels.

72. B. BOYCE, *op. cit.*, p. 470.

73. D. OBRADOVIC, *op. cit.*, p. 206.

74. B. BOYCE, *op. cit.*, pp. 462-463.

En fin de compte, la discussion autour du déficit démocratique semble se heurter surtout à un obstacle : le manque de volonté des États membres. Par exemple, il ne suffit pas de constater un manque de transparence mais il faut également essayer d'y remédier. Or, comme les discussions actuelles dans le cadre de la CIG le montrent, les États ne semblent pas trouver d'intérêt dans l'abandon de leurs pouvoirs aux dépens d'une plus grande participation des citoyens. Ainsi, la France et la Grande-Bretagne s'opposent à une augmentation des pouvoirs du PE, par crainte de perdre leur « souveraineté nationale ». La même observation peut être faite pour l'organisation interne des États, où l'exécutif n'est pas toujours intéressé par un plus grand contrôle par les parlements.

Le débat concernant le déficit démocratique des institutions européennes doit également être situé dans son contexte plus large, car il existe de nombreuses discussions concernant la participation des citoyens même à l'intérieur des pays. Par exemple, les gens se rendent de plus en plus compte qu'ils peuvent souvent relativement peu influencer tous les facteurs qui ont un impact sur eux⁷⁵. Malgré cela, certains croient que leurs droits de citoyen devraient leur permettre de changer tous les facteurs qui ont un impact sur leur vie. Et plusieurs pensent que la meilleure forme de participation des citoyens est celle qui est la plus directe. Une explication pour cela se trouve dans une méfiance par rapport aux gouvernants. Ceci, loin d'être un phénomène nouveau⁷⁶, affecte par conséquent également les institutions européennes, soit parce qu'elles sont considérées comme une forme de gouvernement, soit parce qu'elles sont associées aux gouvernants des États.

Le déficit démocratique des institutions européennes ne peut finalement pas être détaché de l'intégration européenne : l'UE n'est pas un État, et une solution ne peut pas se trouver dans la copie des institutions étatiques. En effet, les acteurs actuels semblent s'être adaptés au nouveau contexte, et de nouvelles procédures ont été trouvées. L'importance du lobbying auprès des institutions européennes peut être citée comme un exemple, et dans des contextes précis, il pourrait assurer la représentation des citoyens au niveau de l'UE.

IV — Démocratie et participation des citoyens

Comme on l'a vu aux chapitres précédents, la citoyenneté européenne ne peut pas encore garantir tout à fait les mêmes droits à tous les citoyens européens, ce qui se voit entre autres dans l'importance qui est attribuée aux institutions intergouvernementales. Ces dernières reposent sur les citoyens des États membres et peuvent par exemple exclure les citoyens résidant dans les États membres dont ils ne possèdent pas la citoyenneté. De plus, les institutions européennes accordent peu de place à la participation des ci-

75. R. DAHL, *op. cit.*, p. 24.

76. Charles S. MAIER, « Democracy and Its Discontents », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 4, July/August 1994, pp. 48-64.

toyens. Cela nous amène à nous interroger sur les conséquences des disparités de la situation actuelle.

A — Problème de la légitimation de l'intégration européenne

À la source de l'actuelle remise en question de l'intégration européenne se trouve la question de la légitimation. En général, la légitimation comporte deux aspects : d'une part, les institutions peuvent être légitimées grâce à leur acceptation par la communauté des citoyens liés par les mêmes droits et obligations ; d'autre part, la légitimation peut découler du fait que les institutions reposent sur la volonté de la population qui peut les changer suite à des élections. Dans les régimes démocratiques, ces deux aspects ne peuvent pas être séparés l'un de l'autre. Pour les institutions européennes, nous avons pourtant pu repérer plusieurs incohérences concernant les deux aspects, ce qui pourrait servir d'explication pour l'actuelle crise de légitimité. Le taux de participation aux élections du PE, qui est relativement bas, est souvent cité comme l'expression du manque de légitimation des institutions auprès de la population⁷⁷.

Il convient pourtant de se demander si cette « crise de légitimité » affecte les seules institutions européennes. En effet, on observe que les États sont eux-mêmes confrontés à une crise semblable : la citoyenneté des États membres peut être remise en question par le refus d'accepter les obligations qui en découlent (par exemple, l'évasion fiscale, mais aussi la question de la redistribution des richesses qui se pose avec acuité dans les États membres de l'UE à cause de leur volonté de remplir les critères de Maastricht). En même temps, les droits accordés par la citoyenneté peuvent ne pas être exploités : le taux de participation aux élections législatives est également à la baisse à l'intérieur des États membres, et l'engagement des citoyens dans les partis politiques a diminué. Les partis traditionnels subissent une remise en question, dont les partis d'opposition peuvent souvent profiter⁷⁸.

Néanmoins, l'UE pourrait profiter d'un avantage par rapport aux États puisque son caractère encore essentiellement intergouvernemental a pour conséquence qu'elle repose sur une double légitimation : la légitimation « directe » par les citoyens européens, et la légitimation « indirecte » par les États membres⁷⁹. Mais comme nous l'avons vu, cela peut également constituer un désavantage puisque cela signifie que la remise en question de sa légitimité peut provenir de ces deux sources. Par exemple, une crise dans les États membres peut entraîner une même crise au niveau européen. Il existe une deuxième particularité de la question de la légitimation des institutions européennes, car c'est justement le caractère intergouvernemental de l'UE qui fait

77. R. HRBEK, *op. cit.*, p. 174.

78. Stanley HOFFMANN, « Goodbye to a United Europe? », (First published in 1993), in S. HOFFMANN, *op. cit.*, pp. 305-306 ; Guy HERMET, *Histoire des nations et du nationalisme en Europe*, Paris, Seuil, 1996, (Collection Points, Série Histoire 198), p. 275.

79. M. TELÓ, *op. cit.*, p. 28.

en sorte qu'auprès de la population, l'organisation européenne n'a pas le même caractère « d'inévitabilité » que l'organisation étatique. Ainsi, les citoyens des États membres mettent en cause l'existence même de l'UE, tandis qu'ils contestent plutôt la forme de l'existence de leur État⁸⁰.

B — Citoyenneté effective et participation démocratique

Dans les États, les citoyens s'organisent pour mieux défendre leurs intérêts. Puisque tous les citoyens d'un État partagent les mêmes institutions, cette organisation peut s'étendre sur la totalité du territoire étatique. Cela fait en sorte que, surtout dans les systèmes basés sur le scrutin proportionnel, les partis politiques sont représentés sur la totalité du territoire pour maximiser leur influence. Comme mentionné ci-dessus, il n'existe pas de parti politique européen qui se présenterait aux élections européennes et, ainsi, l'organisation des citoyens européens est limitée à leur État de résidence. Contrairement aux députés du PE, qui forment des associations de partis au niveau européen, il n'existe pas d'association semblable des membres des partis des États ou des électeurs. Il s'ensuit que la mobilisation des citoyens européens est dispersée et que ces derniers ne peuvent pas exploiter toutes les possibilités de participation.

L'absence de partis européens a également pour conséquence que les élections au parlement européen sont considérées par les citoyens comme des élections internes. Le lien entre les députés européens et leurs partis nationaux conduit à une interprétation de leur rôle comme les défenseurs des intérêts de l'État donné. Les questions de politique européenne sont, par conséquent, souvent négligées par les élus aussi bien que par les électeurs.

Il est intéressant de constater qu'à cause de ce manque d'organisation au niveau européen, les partis politiques ont pris un certain retard comparé à d'autres groupes d'intérêt. Car si les travailleurs et les employeurs ont déjà des organismes assez efficaces pour défendre leurs intérêts auprès des institutions de l'UE, les citoyens européens, en tant qu'électeurs, ne possèdent aucun groupe d'intérêt européen.

L'absence de parti européen se fait également sentir au Conseil et à la Commission. Le premier, à cause de son caractère intergouvernemental, défend plus les intérêts des États que les intérêts idéologiques. Certes, il ne peut pas être « apolitique » puisque les membres des gouvernements représentent d'habitude également des partis politiques. Mais dans leurs décisions, ils ne doivent suivre aucune discipline de parti qui lierait les gouvernements d'un même parti dans les différents États. En ce qui concerne la Commission, on peut repérer le même lien avec les partis politiques des États membres puisque

80. Il faut pourtant mentionner que dans plusieurs États membres de l'UE, l'existence même de l'État est également remise en cause : la Lega Nord en Italie, les mouvements nationalistes corse, basque ou écossais peuvent être cités comme exemple.

les Commissaires sont normalement des politiciens issus de différents contextes idéologiques. Ce lien joue par exemple dans l'alternance de la présidence de la Commission qui équivaut à une alternance des partis politiques (limitée pourtant aux Chrétiens-démocrates Conservateurs et aux Sociaux-démocrates). Mais la sélection et l'identification des autres membres de la Commission se base plus sur leur pays d'origine que sur leur adhésion politique.

Cette absence de disputes idéologiques au Conseil et à la Commission se manifeste en outre dans le fait que la politique de l'UE ne semble pas être très contestée concernant son contenu. Par exemple, les institutions européennes mettent l'accent sur la déréglementation, sans que cela ne se heurte à une grande opposition⁸¹. Même des actes réglementaires plus sensibles comme la charte sociale ont pu réunir un consensus suffisant pour être introduits.

Certes, ce manque de disputes idéologiques sur le plan européen est probablement la preuve du fonctionnement consensuel des institutions, ce qui fait en sorte que les politiques de l'UE peuvent réunir tous les gouvernements sans égard à leur couleur politique. Notons que sur le plan interne des États, les partis politiques « traditionnels » tels que les Sociaux-démocrates et les Chrétiens-démocrates Conservateurs ont tendance à se ressembler et à se rapprocher du centre. C'est en partie cela qui provoque une contre-réaction et contribue au succès des partis situés aux extrêmes de la gauche et de la droite. Au niveau européen, le consensus atteint par les négociations intergouvernementales est donc un couteau à double tranchant : il est nécessaire pour garantir l'avancement de l'intégration européenne, mais il peut facilement être exploité comme pensée unique par ses critiques.

Néanmoins, au relatif consensus idéologique au niveau de l'UE s'oppose la dissension d'autant plus grande concernant les « intérêts nationaux ». L'échec de la coopération politique, et, plus précisément, celle en matière de politique étrangère, en est un bon exemple. L'intérêt national est considéré comme le trait qui distingue les relations interétatiques des relations à l'intérieur d'un État, et il se base sur l'idée que les « nationaux » et les « étrangers » ont des intérêts divergents de sorte que tout État devrait éviter que les décisions soient prises par les « étrangers⁸² ». Puisque les États sont formés par des citoyens, on devrait en conclure que les intérêts des citoyens sont différents selon le pays dans lequel ils se trouvent. Un citoyen allemand, parce qu'il est Allemand, n'aurait ainsi pas les mêmes intérêts qu'un citoyen espagnol. Or, cette distinction n'est guère conciliable avec l'égalité des citoyens européens. De plus, elle ne correspond pas à la réalité puisque même si les intérêts nationaux jouent dans le fonctionnement des institutions européennes, leur résultat, c'est-à-dire leurs décisions, affectent tous les citoyens européens de la même façon.

81. S. HOFFMANN, *op. cit.*, p. 65.

82. Ivo D. DUCHACEK, *The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and Across Nations*, Boulder and London, Westview Press, 1986, pp. 165-166.

Si donc les « intérêts nationaux » ont perdu leur importance au niveau de l'UE, il n'existerait pas d'obstacle à une meilleure organisation des citoyens européens. Bien qu'une telle organisation soit perçue comme impérative par les politiciens et les théoriciens⁸³, elle ne semble pas susciter de grand enthousiasme de la part des principaux concernés. Mentionnons que la mobilisation des citoyens peut être influencée par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, la communication et l'information sont cruciales⁸⁴, et les médias y jouent un rôle de premier plan. Mais qu'il s'agisse de la télévision, de la presse écrite ou de la radio, les médias sont souvent limités au marché d'un État donné. Il existe toutefois déjà des médias paneuropéens, ce qui est activement encouragé par l'UE. Le problème n'est pourtant pas seulement celui de l'organisation des médias. En effet, il est peut-être plus important de s'interroger sur le contenu des informations⁸⁵. Or, les médias d'un État donné ont tendance à filtrer l'information en fonction de l'État en question. Et il semble que l'image présentée de l'UE est plus souvent négative que positive⁸⁶. La création de médias paneuropéens est importante et actuellement elle se heurte peut-être plus à des problèmes d'accessibilité qu'à des problèmes de langue. Mais une opinion publique européenne, qui constituerait la base pour un processus politique européen, peut également être encouragée par les médias des États, si ces derniers ne se limitent pas aux points de vue, commentaires et développements qui concernent leur État.

L'éducation constitue un autre facteur dans ce contexte⁸⁷. Elle est sans doute primordiale quant à l'information et aux valeurs transmises à la nouvelle génération. Dans ce contexte aussi, ce n'est pas tellement l'organisation de l'éducation (qui relève le plus souvent du pouvoir des États, mais aussi des provinces) mais le contenu qui pourrait être adapté. Par exemple, une meilleure compréhension du rôle et du fonctionnement des institutions européennes aiderait à mieux apprécier le statut du citoyen dans l'intégration européenne. De plus, les contacts directs grâce à des échanges entre les élèves et les étudiants des différents pays membres peuvent aider à créer des solidarités.

Finalement, mentionnons le rôle de l'élite, et de l'élite politique plus précisément. Actuellement, les élites politiques se servent souvent de la politique européenne dans leurs politiques internes. Ainsi, une bonne politique européenne est souvent associée à une politique qui garantit le plus de pouvoirs à un État donné, sans se soucier du contexte plus large de l'intégra-

83. Dimitris N. CHRYSOCHOOU, *op. cit.*, p. 13; Rita SÜSSMUTH, « Demokratische Legitimation und Verfassungsverständnis in der EU », in VERTRETUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION IN DER BRD (dir.), *Europäisches Forum: Die künftige Verfassungsordnung der Europäischen Union. Europäische Gespräche* 2/1994, p. 20; Jacques PERTEK, « La place du citoyen européen et l'eupéanisation de la société civile », in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (dir.), *L'avenir de l'Union européenne: Élargir et Approfondir*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1995, pp. 195-196.

84. Robert PICT, « Introduction », in J. VANDAMME et J.-D. MOUTON (dir.), *op. cit.*, pp. 179-180.

85. A. SMITH, *op. cit.*, pp. 72-73.

86. F. KINSKY, *op. cit.*, pp. 25-26.

87. S. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 170.

tion européenne. Le point de départ est donc une fois de plus « l'intérêt national ». Par conséquent, les défenseurs trop ardens de l'intégration européenne se voient reprocher par leurs opposants de négliger le bien de leur pays, et la politique européenne devient une querelle de politique intérieure. En même temps, les politiciens devraient veiller à ne pas creuser l'écart qui pourrait exister entre les réticences des citoyens et les positions trop proeuropéennes⁸⁸. Une distinction plus nette entre les institutions et acteurs européens et ceux des États membres, par exemple sur la base de partis politiques différents, pourrait atténuer, du moins en partie, ces aspects.

Il n'existe donc pas de recette magique pour résoudre la question de la mobilisation des citoyens européens et qui pourrait constituer une base plus solide pour la légitimation de l'intégration européenne. Dans ce contexte, il ne faut pas négliger le facteur temps. En effet, depuis plus de 45 ans, l'Europe a connu des changements et des bouleversements profonds. Ce qui est le plus remarquable, contrairement aux changements précédents, la transformation actuelle de l'Europe a été atteinte sans guerre et sans recours aux armes. Il est sûr que l'acceptation par les des citoyens européens de leur nouveau rôle dans l'UE est un processus qui nécessite un certain temps. De plus, le manque d'intérêt des citoyens pour les institutions européennes s'explique aussi par des facteurs comme la conjoncture économique⁸⁹.

C — Citoyenneté et démocratie dans l'avenir de l'UE

Pour l'instant, la citoyenneté européenne joue un rôle plutôt effacé aussi bien du point de vue des citoyens que des États membres (qui, par ailleurs, ne l'auraient guère introduite si elle occupait un rôle plus important). De même, la question de la démocratisation est peut-être plus discutée parmi des théoriciens et des politiciens que parmi les citoyens. Cela ne signifie pourtant pas que ce sera toujours le cas.

L'intégration européenne est confrontée, depuis la fin de la guerre froide, à un contexte international complètement différent de celui dans lequel elle a été fondée. Une Europe forte et unie était plus facile à concevoir et était même considérée comme une nécessité dans un monde bipolaire. Le changement du contexte mondial, symbolisé par la chute du mur de Berlin, a conduit à la recherche d'une nouvelle « raison d'être » de l'intégration européenne. Car si l'intégration européenne était conçue en partie comme une garantie de sécurité de ses pays membres face au bloc communiste de l'Europe de l'Est, l'adhésion possible de ces mêmes pays pose plus que jamais la question du but de l'intégration européenne.

88. Jacques DELORS, « Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 1, 1993, p. 3 ; Heinz-Werner MEYER, « Europäische Integration : Ende der Nachkriegszeit oder Rückkehr nach gestern ? », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1993, n° 1, p. 18.

89. Richard C. EICHENBERG et Russell J. DALTON, « Europeans and the European Community : the Dynamics of Public Support for European Integration », *International Organization*, vol. 47, n° 4, Autumn 1993, pp. 507-534.

Le prochain projet d'envergure, l'introduction d'une monnaie commune, est, s'il est réalisé, une étape très importante dans une plus grande coopération des États membres, et il demandera une harmonisation considérable des politiques en matière économique. Une telle étape est cruciale aussi dans le contexte de la citoyenneté européenne et de la participation démocratique. Car les États transféreront ainsi encore plus de pouvoir à un niveau supra-étatique, et ce dernier est pour l'instant relativement peu contrôlé par des institutions directement élues. En même temps, la monnaie commune pourrait créer un nouveau lien (pécuniaire certes) entre les citoyens. Mais les craintes d'une partie des citoyens face à l'Union économique et monétaire, même si elles peuvent être expliquées en grande partie par un manque d'information, pourraient également conduire à une plus grande remise en question, voire à un rejet, de l'intégration européenne. Par conséquent, le degré de l'acceptation de l'euro par les citoyens décidera de son rôle en tant que facteur d'intégration et ou de désintégration, et peut-être même de son introduction.

Quant à un élargissement de l'UE à d'autres pays, il conduirait à une augmentation considérable du nombre des citoyens européens. Cela poserait de nombreuses questions institutionnelles, surtout à cause de leur caractère intergouvernemental. Une adaptation des institutions redéfinirait probablement le rôle des États membres, puisque les institutions actuelles, conçues pour un nombre restreint de participants, risquent de devenir peu efficaces si elles voulaient garantir des pouvoirs importants à un nombre encore plus élevé d'États. D'autre part, ces mêmes institutions ont continué à fonctionner malgré les élargissements précédents, ce qui constitue un argument important pour leur capacité d'adaptation. Mais, si la révision des institutions existantes est envisagée, elle devra répondre à la question de la représentation des citoyens. Cette révision ne peut pas se limiter au recours plus systématique au vote basé sur la majorité puisque ce dernier n'est guère la solution idéale.

Néanmoins, la citoyenneté et le caractère démocratique des institutions européennes devraient être capables de répondre aux défis posés dans l'avenir puisqu'il s'agit de concepts dynamiques qui peuvent s'adapter à des contextes très différents. En effet, l'avenir de l'UE ne sera guère défini en fonction de la citoyenneté et de la démocratie, mais le rôle futur de celles-ci dépendra des décisions que prendront les pays membres sur l'ensemble de l'intégration européenne, par exemple concernant l'élargissement à de nouveaux pays membres ou concernant le but ultime de l'UE. Et dans ce contexte, il existe plusieurs possibilités⁹⁰.

Cela n'exclut pourtant pas que la citoyenneté et les aspects démocratiques n'occupent un rôle « d'avant-garde » à des moments donnés. Car si, par exemple, les citoyens se mobilisent, en s'exprimant dans des partis européens (ces partis sont d'ailleurs déjà prévus par l'article 138A du traité de Maastricht),

90. Wolfgang WESSELS, « Évolutions possibles de l'Union européenne, scénarios et stratégies pour sortir d'un cercle vicieux », *Politique étrangère*, printemps 1996, (1/96), pp. 139-150.

et s'ils s'intéressent plus à l'UE, cela pourrait avoir un impact sur l'ensemble des politiques de l'UE. Car malgré tout, le PE possède déjà des pouvoirs importants, comme par exemple l'admission de nouveaux membres.

De même, la citoyenneté pourrait développer une dynamique propre : l'interprétation de la citoyenneté incombe à la Cour de justice et, par conséquent, elle ne relève plus directement des États membres. Dans le passé, la Cour avait ouvert la voie à la citoyenneté européenne en appliquant aussi aux particuliers le droit européen. Et elle a, à d'autres occasions, étendu le droit européen d'une façon qui n'était pas prévue par les États membres⁹¹. Rien n'empêche donc que la citoyenneté européenne, bien que conçue comme symbole, n'acquiert plus de substance dans l'avenir.

Mais pour l'instant, aucune hypothèse sûre ne peut être émise. En effet, même si la citoyenneté européenne n'est pas complète et même si la participation démocratique n'est pas organisée de la même façon qu'au niveau des États membres, cela n'a pas causé de paralysie de l'UE.

Conclusion

Suite aux observations précédentes, on peut conclure que l'intégration européenne ne se trouve pas vraiment dans une impasse ; elle fait plutôt face à un point tournant, de sorte que les débats actuels seront importants pour déterminer la forme future de l'UE. Le déficit démocratique y semble pourtant prendre une place privilégiée tandis que la citoyenneté est souvent reléguée au plan symbolique. Or, non seulement ces deux concepts ne peuvent pas être séparés l'un de l'autre, mais il nous semble que toute discussion concernant les institutions européennes devrait se baser sur la citoyenneté européenne. Car si l'on part de la citoyenneté, la représentation et la participation des citoyens dans les institutions européennes peuvent être recherchées dans de nouvelles formes et celles-ci sont négligées dans les controverses autour du déficit démocratique.

Actuellement, la citoyenneté est encore trop souvent associée à la nécessité d'une identité ou d'une culture communes. Mais la diversité de la population de l'UE devrait favoriser une acceptation civique de la citoyenneté et conduire à l'abandon de la définition de l'organisation politique par rapport à une unité fort douteuse concernant la langue ou la culture. Cela n'a pas seulement l'avantage de la précision mais aussi de la stabilité. À titre d'exemple, on pourrait comparer la stabilité de la Suisse, basée sur un « patriotisme constitutionnel », aux turbulences qu'ont subies les autres pays européens au nom du soi-disant « État-nation ». Peut-être faudrait-il même illustrer l'avantage d'une acceptation civique en associant l'ascension des courants nationalistes en Europe au déclin de l'Europe même ? Finalement, cela signifierait une

91. Elizabeth MEEHAN, « Citizenship and the European Community », *The Political Quarterly*, vol. 64, n° 2, April-June 1993, pp. 180-181.

plus grande ouverture de l'UE par exemple en ce qui concerne l'immigration, ce qui ne peut que l'enrichir.

Le déficit démocratique, quant à lui, me semble être moins grand que certains auteurs le laissent croire. Certes, les institutions européennes pourraient être réformées, surtout en ce qui concerne leur fonctionnement. Mais il faut toujours considérer les alternatives, dont les avantages et les inconvénients ne peuvent pas être évalués avec précision. Finalement, il faut souligner que les citoyens disposent d'ores et déjà de moyens pour se faire entendre. Citons les groupes de lobbying, mais aussi les institutions comme le Comité des régions et le Comité économique et social. L'absence de partis européens peut être interprétée comme une absence de mobilisation. Mais peut-être cela signifie-t-il la recherche d'une nouvelle forme d'organisation.